



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 marca 2015 r.

Poz. 1814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.40.2015.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 marca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

orzekam

nieważność uchwały Nr V/26/2015 Rady Miasta Czarnków z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Czarnków w rejonie ulic Pocztowej, Kościuszki, Dworcowej i rzeki Noteć na obszarze oznaczonym symbolem 2MW – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/26/2015 Rady Miasta Czarnków z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Czarnków w rejonie ulic Pocztowej, Kościuszki, Dworcowej i rzeki Noteć na obszarze oznaczonym symbolem 2MW (dalej uchwała) została doręczona do organu nadzoru 9 lutego 2015 r.

Zgodnie z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., zwanej dalej ustawą), zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Natomiast w myśl przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwartek ustawy, projekt planu podlega uzgodnieniu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa.

Stwierdzam brak dowodów potwierdzających zawiadomienie właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu oraz przekazania projektu planu do uzgodnienia tym organom. Pominięcie przedmiotowych zawiadomień i uzgodnień w procedurze planistycznej stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 46 pkt. 1, art. 48 ust. 1 i 1a oraz art. 50 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. Z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego. Organ opracowujący projekty ww. dokumentów może, po uzgodnieniu z właściwymi organami (tj. właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym), odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku ww. dokumentów może

dotyczyć wyłącznie projektów dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów. Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku wprowadzania zmian do już przyjętego dokumentu.

Stwierdzam naruszenie art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w związku z brakiem przeprowadzenia przez organ sporządzający zmianę planu miejscowego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w tym pominięciem w procedurze sporządzania zmiany planu czynności, o których mowa w art. 17 pkt 4 i pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy, tj. brakiem sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko oraz wystąpienia o opinię o projekcie planu do regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Wyjaśniam, że w pismach z dnia 17 czerwca 2014 r., znak A.7321.7.2014 i A.7321.8.2014 Burmistrz Miasta Czarnków na podstawie art. 48 ust.1 i 1a ustawy, zwrócił się do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o uzgodnienie odstąpienia od przeprowadzania strategicznej oceny na środowisko informując zarazem ww. organy, iż zmiana miejscowego planu ograniczona będzie wyłącznie do usunięcia na rysunku planu oznaczenia ustalającego nakaz wyburzenia oznaczonego nim obiektu w związku z czym stanowić będzie tylko niewielką modyfikację dokumentu, która utrzyma dotychczasowy stan zagospodarowania. Biorąc pod uwagę powyższe Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (pismo z dnia 17 lipca 2014 r., znak ON.NS-72/1-21/14) oraz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (pismo z dnia 21 lipca 2014 r., znak WOO-III.410.356.2014.JM.1) stwierdzili, że projekt zmiany planu miejscowego nie wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Analiza porównawcza uchwały nr XIII/100/2011 Rady Miasta Czarnków z dnia 28 października 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnków w rejonie ulic: Pocztowej, Kościuszki, Dworcowej i rzeki Noteć oraz uchwały Rady Miasta Czarnków nr V/26/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Czarnków w rejonie ulic Pocztowej, Kościuszki, Dworcowej i rzeki Noteci na obszarze oznaczonym symbolem 2MW wykazała jednak, że zakres przedmiotowej zmiany planu deklarowany w piśmie Burmistrza do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska tj. likwidacja na rysunku planu oznaczenia obiektu przeznaczzonego do rozbiórki, został w trakcie procedury sporządzania przedmiotowego planu znacznie rozszerzony i dotyczył poza tym szeregu innych ustaleń w tym m.in.: zmiany definicji obowiązującej oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy, oznaczenia miejsca wjazdu – wyjazdu oraz zakaz zjazdu, dopuszczenia realizacji ogrodzeń ażurowych (wcześniej obowiązywał zakaz grodzenia terenu), wprowadzenia zakazu realizacji tymczasowych obiektów budowlanych oraz obostrzenia w odniesieniu do szyldów i reklam świetlnych, wprowadzenia zasad podziału nieruchomości.

W zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustalenia zakazów i nakazów niewystępujących w pierwotnej wersji planu np. obowiązku przyłączenia do istniejącego lub realizowanego uzbrojenia, zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz składowisk odpadów;

Zmieniono zasady zagospodarowania terenu objętego planem, w tym dopuszczono zabudowę usługową, a także budynków gospodarczych, garażowych i obiektów małej architektury (wcześniej usługi dopuszczone były jedynie w parterze budynków mieszkaniowych wielorodzinnych a budynki gospodarcze i garażowe zakazane);

Zmieniono parametry zabudowy w tym: minimalnej powierzchni biologicznie czynnej z 20% powierzchni działki na 25% powierzchni terenu „2MW”, powierzchni zabudowy z 70% powierzchni działki na 50% powierzchni terenu „2MW”, wysokości zabudowy od ulicy Kościuszki z 4 kondygnacji – 14,5 m na 3 kondygnacje – 12 m oraz wyłączenie możliwości zmiany dachu płaskiego na stromy.

Uchwalony plan wprowadza nakaz zapewnienia minimum jednego miejsca parkingowego na każde 50 m² powierzchni użytkowej przeznaczonej na usługi (wcześniej jedno miejsce na każde 25 m² powierzchni użytkowej lokali handlowych oraz jedno miejsce na każde 45 m² powierzchni użytkowej lokali usługowych).

Biorąc pod uwagę fakt, że uzyskanie możliwości odstąpienia od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska od przeprowadzenia strategicznej oceny na środowisko nastąpiło na podstawie wniosku Burmistrza, w którym określił inny niż

faktycznie przyjęty w uchwale zakres zmian w planie miejscowym, naruszony został w ten sposób art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a co za tym idzie również art. 17 pkt 4 i pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy.

Ponadto uwzględniając charakter zmiany miejscowego planu w tym okoliczność, że objęła ona swoim zasięgiem wszystkie elementy planu miejscowego wymagane art. 15 ustawy, a zgodnie z treścią § 15 uchwały, tracą moc ustalenia *uchwały nr XIII/100/2011 Rady Miasta Czarnków z dnia 28 października 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnków w rejonie ulic: Pocztowej, Kościuszki, Dworcowej i rzeki Noteć* w granicach obszaru objętego opracowaniem planu należy zwrócić uwagę na fakt, że w istocie przedmiotowa zmiana planu nie jest modyfikacją obowiązującego dokumentu lecz zupełnie nowym dokumentem planistycznym, stanowiącym integralną, samodzielną całość.

Zgodnie z art. 17 pkt 5 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. W myśl § 11 pkt 1 - 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem), prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zawierać w szczególności: prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy; prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Stwierdzam, naruszenie art. 17 pkt 5 ustawy, w zakresie braku opracowania przez organ sporządzający zmianę planu miejscowego prognozy skutków finansowych uchwalenia tejże zmiany.

Wyjaśniam, że zgodnie z informacją zamieszczoną w dokumentacji planistycznej prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego pozostaje bez zmian w stosunku do pierwotnej wersji planu miejscowego. Uwzględniając jednak okoliczność, iż zmianie uległy zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także fakt, iż na terenie dopuszczono realizację zabudowy usługowej oraz budynków gospodarczych i garażowych, co niewątpliwie wpływa na dochody własne gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości nie sposób podzielić tego stanowiska.

W zakresie zasad sporządzenia planu stwierdzam, co następuje.

W § 2 pkt 3 uchwały, definiowano pojęcie „nieprzekraczalnej linii zabudowy” jako „linii ograniczającej obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków, linia ta nie dotyczy balkonów, wykuszy, gzymsów, okapów oraz elementów wejść do budynków (schody, podesty, pochylnie dla niepełnosprawnych) i zadaszeń nad tymi wejściami, przy czym elementy te nie mogą przekraczać linii zabudowy o więcej niż 2 m”.

W kontekście powyższych ustaleń zakwestionować należy wyznaczenie na rysunku zmiany planu miejscowego części nieprzekraczalnej linii zabudowy (zachodnia granica działki nr 574) wzdłuż granicy opracowania planu. W związku z dopuszczeniem wysunięcia poza tę linię takich elementów budynku jak balkony, wykusze, gzymsy, okapy oraz elementy wejść do budynków (schody, podesty, pochylnie dla niepełnosprawnych) i zadaszeń nad tymi wejściami stwierdzić należy przekroczenie właściwości organu sporządzającego plan w zakresie zawarcia w planie ustaleń odnoszących się do terenu znajdującego się poza obszarem objętym planem wyznaczonym przez Radę Miasta Czarnków w *uchwale nr XLII/282/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Czarnków w rejonie ulic Pocztowej, Kościuszki, Dworcowej i rzeki Noteci na obszarze oznaczonym symbolem 2MW*.

W § 14 pkt 1 lit. b tiret czwarte uchwały, zawarto zapis dopuszczający lokalizację na obszarze planu dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu.

Zgodnie z zał. nr 1 do rozporządzenia, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) –

traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu – musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi – osobne – przeznaczenie terenu.

W myśl wyroku NSA z 25 czerwca 2013 r. II OSK 2836/12 „(...) *tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmiennie zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą*”. Stanowisko to zaprezentował również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 maja 2014 r. IV SA/Po 58/14 stwierdzając, że lokalizacja ciągów komunikacyjnych w tym dróg wewnętrznych powinna zostać określona na rysunku planu.

W związku z powyższym przedmiotowa uchwała w zakresie ustalenia w § 14 pkt 1 lit. b tiret czwarte, dopuszczenia wyznaczenia dróg wewnętrznych bez wyodrębnienia ich linią rozgraniczającą na rysunku planu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Stwierdzam, że dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej objętego zmianą planu (symbol „2MW”) nie ustalono wskaźników maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, czym naruszono cytowany przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Nadmieniam, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. wskaźników zagospodarowania terenu, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa we wskazanym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowej zmianie planu zabudowy rodzi więc obowiązek ustalenia dla terenu nią objętego wskaźników zagospodarowania terenu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy.

W § 14 pkt 2 lit. b uchwały, dla terenów objętych zmianą planu miejscowego, ustalono minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie nie niższym niż „25 % powierzchni terenu 2MW”.

Zgodnie z powołanym powyżej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W świetle powyższych okoliczności należy podkreślić, że plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), a zatem pozostawać powinien w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są bowiem zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Tak więc regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny. Nadmienić można w tym przypadku, że stanowisko takie znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, a podzielił je m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, stwierdzając w wyroku Sygn. akt II SA/Po 620/13 z dnia 15 października 2013 r., że „ustawodawca nie przyznał organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania rozwiązań zawartych w ustawach. Tym samym organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP”. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Miasta ustalając

udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenu wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej.

Ponadto w § 14 pkt 2 lit. c uchwały, dla terenów objętych zmianą planu miejscowego ustalono wielkość maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie nie wyższym niż „50% powierzchni terenu 2 MW”.

Należy zauważyć, iż określenie ww. wskaźnika w odniesieniu do powierzchni terenu może znacznie utrudnić a wręcz uniemożliwić sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu, którego dokonuje się przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Nadmieniam, że żaden z obowiązujących przepisów prawa nie obliguje wnioskodawcy do przedłożenia inwentaryzacji terenów sąsiadujących z terenem objętym wnioskiem (w tym przypadku do inwentaryzacji całego terenu objętego planem miejscowym w skład, którego wchodzi kilka działek gruntu) wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Ponadto ukształtowane w ten sposób przepisy każdorazowo uzależniają możliwości inwestycyjne poszczególnych wnioskodawców od stopnia zainwestowania pozostałych działek budowlanych funkcjonujących w ramach danego planu, a co za tym idzie w uprzywilejowanej pozycji stawiają tych właścicieli nieruchomości, którzy jako pierwsi wystąpią z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, naruszając tym samym zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 7 pkt 1 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego.

Stwierdzam naruszenie ww. przepisu w związku z brakiem zamieszczenia na rysunku planu miejscowego wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Czarnków.

Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

Stwierdzam brak potwierdzenia - na rysunku planu lub/i dokumentacji planistycznej - iż wykorzystana do sporządzenia miejscowego planu mapa pochodzi z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek